

El futuro de la seguridad europea · 6



Apunte 6 / 2021

16 Marzo 2021

La agenda de seguridad europea más allá del 2030

Ignacio Cosidó

Este análisis forma parte de una línea de investigación que el Centro de Seguridad Internacional mantiene abierta sobre el futuro de la seguridad europea. Consideramos que la Unión Europea está en un momento crucial para definir su papel en el mundo y que debe ampliar su nivel de ambición para convertirse en un actor estratégico de la escena internacional. En esta serie analizaremos el nuevo entorno internacional al que se enfrenta la Unión, los riesgos y amenazas que la acechan, el futuro de la relación trasatlántica, sus fortalezas y debilidades internas y externas, las capacidades necesarias para llegar a ser un actor estratégico y la agenda de seguridad europea más allá del 2030.

El dilema estratégico al que se enfrenta hoy la Unión Europea es existencial: o Europa es capaz de garantizar su propia seguridad o corre el riesgo de desaparecer. Los europeos hemos vivido confortablemente durante cinco décadas bajo el paraguas de seguridad americano. Pero hoy ese paraguas se está plegando precisamente cuando arrecia la lluvia. Si la Unión no es capaz de proporcionar seguridad a sus miembros y a sus ciudadanos fracasará como proyecto histórico. Por el contrario, un proyecto de seguridad ambicioso y eficaz es hoy un instrumento decisivo para garantizar la cohesión y reforzar la legitimidad del proyecto de unión.

El desenganche de Estados Unidos de la seguridad europea es una tendencia sostenida que se mantendrá en los próximos años, independientemente de quien habite la Casa Blanca. Por un

lado, los norteamericanos entendieron que tras la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría sus intereses de seguridad se trasladaban del Atlántico al Pacífico. Esa tendencia se ve hoy reforzada por la creciente rivalidad estratégica con China. Por otro lado, se ha producido durante la última década en Estados Unidos un retraimiento estratégico como consecuencia de un cansancio de liderazgo. El coste, no solo económico, de mantener su supremacía mundial ha llevado a centrarse más en los problemas internos, que no son pequeños, que en los conflictos en el resto del mundo, especialmente cuando estos no afecten directamente a su interés nacional. Este repliegue afecta también a su relación con Europa.

Este progresivo abandono de Europa se puso en evidencia de forma abrupta durante el mandato de Trump, que llegó a cuestionar la propia existencia de la Alianza Atlántica y proponer una reducción de su presencia militar en Europa, pero es muy probable que se mantenga de forma más matizada con la administración Biden, porque responde a una lógica estratégica que está por encima del color de cada administración.

Por otro lado, la Unión Europea se enfrentará a un entorno estratégico más inestable en que crecerán tanto las amenazas como las rivalidades. La implantación de grupos yihadistas en el Sahel y el resurgimiento de DAESH, junto a procesos de radicalización de colectivos musulmanes en Europa, conducirá a un incremento de las acciones terroristas en los próximos años si Europa no es capaz de contener esa amenaza. El fuerte crecimiento demográfico que experimentará África, doblando su población en 2050, mantendrá una fuerte presión migratoria sobre la Unión Europea. La existencia de estados fallidos como Libia o la inestabilidad de otros países en el Norte de África conducirá a una proliferación de los grupos de criminalidad organizada traficando con todo tipo de mercancías (drogas, armas, tabaco...) e incluso seres humanos. Junto a todos estos fenómenos, crecerá una ciberdelincuencia global que no solo generará un gran daño económico, sino que amenaza la intimidad de los ciudadanos y las infraestructuras críticas de los estados.

La Unión Europea tendrá que hacer frente además al expansionismo ruso que no solo busca recuperar territorios, como en Ucrania, sino que pretenderá ganar áreas de influencia a veces incluso hasta en el seno de la propia Unión. Para lograr sus objetivos Moscú no duda en utilizar todo tipo de instrumentos, desde campañas de desinformación a operaciones encubiertas e incluso la utilización de su creciente fuerza militar, pero también su política energética o facilitar su vacuna anti Covid-19 para atraerse aliados. Por su parte, China se está erigiendo en una gran potencia global con intereses cada vez más cercanos a la Unión Europea. La superioridad tecnológica china, su progresivo dominio económico y su creciente potencia militar supone un desafío de primer orden para Europa. Finalmente, la deriva autoritaria e islamista de Turquía y su proyección hacia Asia Central y Oriente Medio constituye otro reto a las puertas mismas de la Unión Europea. Los conflictos con Grecia y Chipre por la demarcación de sus aguas y el acceso a nuevos yacimientos de hidrocarburos o la utilización de la crisis migratoria como elemento de

presión sobre la Unión vaticinan la complejidad de la relación con este país, por otro lado, miembro de la Alianza Atlántica y candidato a ingresar en la Unión Europea.

Finalmente, la Unión Europea se enfrenta a su propia debilidad y falta de cohesión interna como su principal riesgo. La consumación del Brexit supone no sólo perder a uno de sus socios más relevantes en materia de defensa y seguridad, sino que por primera vez en su historia la Unión Europea invierte su trayectoria de permanente expansión. Existe además una creciente fractura entre el Este y el Oeste de Europa que más allá de intereses divergentes tiene que ver con la propia visión y valores que sustentan la Unión. La crisis económica provocada por la pandemia del Covid-19 acentuará las desigualdades y tensionará las relaciones entre los países del Norte y los países del Sur. La creciente presión migratoria pondrá a su vez a prueba la cohesión entre los países que son frontera exterior y los que apuestan por fortalecer sus fronteras interiores. El escenario de una Alemania que priorice sus intereses económicos frente a una Francia que aspire a una Unión que respalde sus intereses estratégicos puede conducir a una paralización del eje fundamental que ha impulsado el proyecto desde su nacimiento.

En este escenario hay dos alternativas para Europa: una involución del proceso de integración que puede despertar alguno de los peores fantasmas de la historia de Europa o un impulso decidido a la unión política que pasa fundamentalmente por una seguridad y una defensa común. En una perspectiva histórica, la Unión Europea ha sido un gran éxito económico. La Europa destruida de la postguerra se convirtió en una de las zonas más desarrolladas del mundo en pocos años. Hoy la Unión es una gran potencia comercial. Desde un punto de vista político el balance es menos claro. Se han dado pasos hacia la integración, pero la idea de unos Estados Unidos de Europa sigue siendo hoy un sueño utópico. Como potencia militar y como actor estratégico la Unión Europea es prácticamente inexistente.

Solo una Unión que sea capaz de proporcionar seguridad en un entorno cada vez más inestable y hostil podrá subsistir como proyecto político. La seguridad puede actuar como principal fuente de legitimidad de la Unión de cara a sus ciudadanos. La defensa puede ser además el revulsivo tecnológico que Europa necesita para hacer frente a sus competidores globales. Hay que volver a los orígenes. Como decía Schuman hace siete décadas: “Para la construcción de Europa, una Europa entera y completa, es necesaria la organización de la defensa en el plano europeo. Nuestra política debe ser el incremento de nuestros medios de defensa, nuestro objetivo principal, y al mismo tiempo tender a reducir la tensión en el mundo ... Un ejército europeo deberá garantizar la paz contra todas las amenazas, internas y externas a Europa, presentes y futuras”.

Hoy, varios estados de la Unión disponen ya de una moneda común. Las fronteras interiores han desaparecido de facto como consecuencia de los acuerdos de Schengen. Un Ejército común sería un avance decisivo hacia una comunidad política que evite el descarrilamiento de este proyecto histórico y genuino de integración.

Exponemos a continuación algunas recomendaciones para alcanzar ese objetivo.

1. Una comunidad política

La defensa y la seguridad son cuestiones que afectan al núcleo duro de la soberanía política. Lo primero que tenemos que saber cuando hablamos de defender es qué queremos que defender. En definitiva, contestar a la pregunta ¿qué es Europa? Esa pregunta no tiene una respuesta única ni fácil. Pero sea cual sea la respuesta, será imposible tener una seguridad y una defensa europeas si antes no transformamos la unión de Estados que hoy es básicamente la UE en una verdadera comunidad política. Y al mismo tiempo nunca podremos llegar a ser una comunidad política sino tenemos una seguridad y una defensa común. La política de seguridad y defensa es por tanto la piedra angular sobre la que construir una unión política.

Es necesario reforzar una identidad europea que en ningún caso sea excluyente de las identidades nacionales, regionales e incluso locales de sus ciudadanos. Pero tenemos que lograr que quienes vivan en la Unión Europea sientan el orgullo de ser europeos. La escuela es el mejor instrumento para remarcar esa identidad. Pero sólo la eficacia de la Unión para garantizar la prosperidad, la libertad y la seguridad de sus ciudadanos puede sostener a largo plazo ese sentimiento.

Una identidad tiene que ver además con unos valores compartidos. ¿Cuáles son esos valores comunes que unen a los europeos? Uno de los problemas actuales es que la comunidad de valores se ha debilitado, especialmente entre el este y el oeste. ¿debemos aspirar a una Europa homogénea culturalmente o a una Europa multicultural? ¿Europa debe tener los valores cristianos como una de sus señas de identidad o es precisamente el laicismo uno de sus fundamentos? En una sociedad europea en la que el número de inmigrantes crece rápidamente se abren nuevos interrogantes sobre lo que significa ser europeo.

Un valor compartido por la mayoría de los europeos es la democracia. Pero incluso este es un valor amenazado en el momento actual. Por un lado, la emergencia de movimientos radicales o populistas plantean alternativas a la democracia representativa y liberal que ha sido uno de los principios básicos de la pertenencia a la Unión Europea. Por otro, el creciente poder e influencia de regímenes no democráticos pone en cuestión nuestro sistema político como un régimen universal e incluso cuestiona su eficacia en la defensa de los intereses de sus ciudadanos. Eso unido a un sentimiento de culpa y el complejo de inferioridad de determinados sectores políticos que culpan a Occidente de los males pasados y presentes del mundo hace que esa identidad europea esté hoy debilitada.

Avanzar en una política europea de seguridad y defensa exigirá por ello un impulso democrático. Muchos ciudadanos europeos sienten que las decisiones en la Unión se adoptan de forma opaca y ajena a su voluntad. Perciben además que no hay un control democrático suficiente de la

poderosa burocracia europea. En materia tan sensible como el uso de la fuerza o la seguridad ese déficit resulta inaceptable.

En materia de política exterior y de seguridad hay además un dilema añadido. Tomar las decisiones por unanimidad garantiza la soberanía de todos los socios, pero al mismo tiempo paraliza muchas de las decisiones. Será imposible avanzar en una política de seguridad y defensa común sino tenemos un sistema de decisión más ágil que pasa necesariamente por una votación por mayoría, aun cuando deba ser cualificada para estas materias. El Parlamento Europeo, a pesar de sus limitaciones actuales, debería tener mayor capacidad de control sobre la política de seguridad y defensa si queremos darle además mayor transparencia a dicha política. Es fundamental a su vez que los parlamentos nacionales refrenden cualquier avance que se produzca hacia una defensa europea para dotar a esta de la máxima legitimidad democrática.

Una última cuestión es la conveniencia de seguir avanzando en materia de defensa y seguridad por la vía de las cooperaciones reforzadas que establece el Tratado de Lisboa o integrarla en el marco general de la Unión. Sin caer en maximalismos nuestra recomendación sería que la política de defensa y seguridad debería ser común para toda la Unión. La pertenencia a la UE implica ventajas, pero también responsabilidades, y garantizar la defensa y seguridad es una tarea que debe implicar a todos.



2. Reforzar la Alianza Atlántica

La defensa europea se ha planteado en muchas ocasiones en contraposición a la Alianza Atlántica. Cualquier iniciativa en el campo de la defensa o la seguridad europea se percibía a ambos lados del Atlántico como un ataque a la OTAN. En el debate actual el propio término de autonomía estratégica insinúa la necesidad de romper la dependencia que la Unión Europea ha tenido en las últimas décadas de Estados Unidos para garantizar su seguridad. Se trata de un enfoque equivocado. Europa como actor estratégico no puede construirse como alternativa a la Alianza Atlántica, sino como aliado de Estados Unidos.

La cuestión de fondo es si la Unión Europea quiere en estos momentos ser un actor estratégico o prefiere seguir siendo únicamente una potencia económica y comercial. Y, en caso afirmativo, si quiere constituirse como una potencia global o únicamente regional. La segunda cuestión es

si Europa quiere asumir la responsabilidad de su propia defensa o prefiere seguir delegando esa función en su aliado norteamericano, pese a las reticencias de este último a seguir desempeñando ese papel.

Durante la Guerra Fría el objetivo esencial de la OTAN fue la defensa de Europa frente a la amenaza soviética. Hoy el Pacto de Varsovia ha desaparecido, aunque persiste una amenaza sobre parte del territorio de la Unión. Pero la visión de Europa como actor estratégico debe ser una asociación con Estados Unidos y con otros países occidentales para actuar globalmente en defensa de nuestros principios y nuestros intereses. No se trata ya de una Alianza territorial que mira hacia dentro, sino de una asociación proyectada globalmente que actúa hacia fuera.

Todos los grandes desafíos a la seguridad de la Unión Europea siguen siendo compartidos por Estados Unidos, empezando por el terrorismo o la ciberseguridad y siguiendo por la rivalidad estratégica con China o Rusia. La OTAN, como alianza política seguirá jugando un papel esencial en la concertación de una posición común, y en su caso de una acción común, para hacer frente conjuntamente a esas amenazas. Pero Europa debe estar preparada para asumir mayor responsabilidad en su propia defensa y para intervenir en escenarios en los que su seguridad o su interés estratégico pueda estar comprometidos, aunque no lo esté el de Estados Unidos.

3. Potenciar capacidades

La existencia de un paraguas de seguridad norteamericano ha hecho que Europa haya invertido en las últimas décadas en defensa muy por debajo de lo que su dimensión económica le hubiera permitido y mucho menos de lo que sería necesario para obtener unas capacidades que garantizaran su defensa y le permitirán proyectar fuerza al exterior. Así, el esfuerzo en defensa actual es para el conjunto de los socios europeos en relación con el PIB es la mitad del que realiza su socio estadounidense.

Hay que señalar además que la eficiencia del gasto europeo es mucho menor que el norteamericano. En primer lugar, el porcentaje de gasto de personal es superior en los europeos y por tanto el gasto en equipamiento es proporcionalmente aún menor que el de Estados Unidos. Por otro, la dispersión del gasto en presupuestos nacionales hace que se produzcan duplicidades e ineficiencias. El resultado es que las capacidades militares reales europeas están muy por debajo de los que está su gasto en defensa.

Es cierto que Europa ha desarrollado otras capacidades civiles, denominadas de poder blando, que tienen que ver con instrumentos de ayuda humanitaria, protección civil, fuerzas policiales, cooperación al desarrollo, etc. Estos instrumentos constituyen un complemento valioso a las capacidades estrictamente militares. El dilema no está por tanto en disminuir estos instrumentos para desarrollar los militares, sino en desarrollar unas capacidades civiles y militares que sean equilibradas.

En todo caso, la realidad es que Europa no puede responsabilizarse de su propia defensa ni aspirar a ser un actor estratégico sino incrementa de forma sustancial sus propias capacidades, especialmente las militares. Esto pasa sin duda por incrementar sus presupuestos de defensa, pero también por desarrollar una planificación de esas fuerzas de forma conjunta por parte de la Unión Europea.

La creación de la Agenda Europea de Defensa y del Fondo Europeo de Defensa, dotado con casi ocho mil millones de euros, son pasos importantes en la buena dirección, pero aún insuficientes si Europa quiere tener las capacidades necesarias para ser un actor estratégico global. En este terreno la clave es pasar de la actual cooperación entre los estados a una integración en la generación de capacidades mediante un presupuesto de defensa común. Al frente de este presupuesto debería situarse un Comisario de Defensa de la Unión Europea que planificara las capacidades comunes necesarias y gestionara su obtención conjunta.

Mención aparte es si la Unión Europea debe disponer de una fuerza nuclear. Esta cuestión tiene mucho que ver con el nivel de ambición que Europa quiera tener como actor global. La salida del Reino Unido ha dejado a Francia como única potencia nuclear en la UE. La cuestión es en qué medida Francia querría integrar esa capacidad en un marco de defensa común. Por el momento, no parece una opción realista, pero pensando a largo plazo esta es una cuestión fundamental en términos de nuestra credibilidad para la defensa de nuestro territorio. Hoy por hoy, la capacidad nuclear francesa resulta una fuerza muy menor en comparación con el resto de las potencias globales, pero en todo caso muy significativa.

Junto a esta capacidad de defensa es imprescindible desarrollar una inteligencia común. Hasta la fecha se han dado algunos pasos, como la creación reciente de la Escuela de Inteligencia Europea o la potenciación del INTCENT (Centro de Inteligencia). Sin embargo, si la Unión Europea quiere ser un actor estratégico global deberá crear un verdadero servicio de inteligencia propio, tal y como ha desarrollado ya un servicio exterior común.

Por último, es importante que Europa potencie sus capacidades industriales no solo en el campo de la defensa y la seguridad, sino en aquellos bienes estratégicos cuya dependencia le impida abordar crisis futuras. Los problemas de suministro de equipos médicos o vacunas en el momento actual deberían servir de lección.

4. Innovación tecnológica

La rivalidad entre las potencias actuales es fundamentalmente tecnológica. Europa está perdiendo esa carrera frente a China y Estados Unidos. En aquellas tecnologías clave como la Inteligencia Artificial, las redes 5G, los ordenadores cuánticos o la robótica las empresas europeas están por detrás de las megacorporaciones norteamericanas o asiáticas. Si Europa no es capaz de competir tecnológicamente es imposible que se convierta en un actor estratégico.

Hoy la defensa ha perdido el liderazgo tecnológico. La mayoría de estas nuevas tecnologías se desarrollan en el campo civil y luego son aplicadas en algunos casos a las Fuerzas Armadas. Pero en el caso de Europa, dado el retraso del que parte, la inversión en investigación, desarrollo e innovación militar puede dar el impulso necesario para desarrollar algunas de estas tecnologías críticas y luego transferirlas al sector civil.

La tecnología es además importante para el nuevo tipo de conflicto al que nos enfrentamos, que no pasa necesariamente por la utilización de la fuerza armada. Campos como la inteligencia, la ciberseguridad, la lucha contra la desinformación, son vitales para desarrollar la guerra en la paz que hoy es cada vez más frecuente. En todos esos campos la superioridad tecnológica es lo que permite alcanzar la victoria.

Un ámbito donde el impulso tecnológico resulta especialmente necesario es el de la seguridad interior. Sería preciso establecer un fondo para tecnologías y equipamiento de las fuerzas de seguridad europeas paralelo al que se ha establecido para la defensa. El laboratorio tecnológico creado recientemente en Europol es un paso en esa dirección, pero más a largo plazo sería necesario crear una agencia específica para este equipamiento o ampliar la misión a la agencia europea de armamentos a este tipo de material policial y de seguridad.

Por último, la seguridad debe ser un tercer pilar, junto a la transición ecológica y la transformación digital, del proceso de recuperación europea y del salto tecnológico que la Unión Europea necesita. La inversión realizada en investigación y desarrollo para defensa y seguridad podría ser extraordinariamente útil para superar el gap tecnológico que sufre Europa respecto a las grandes potencias globales.



5. Cultura estratégica

Es imposible que la Unión Europea se transforme en un actor estratégico si no desarrolla antes una cultura estratégica propia y común. En el momento actual únicamente Reino Unido y Francia tienen una cultura estratégica propia y los británicos acaban de abandonar el barco. Alemania

es un caso especial. Durante décadas, la República Federal de Alemania primero y luego la Alemania reunificada han renunciado en buena medida a proyectarse estratégicamente hacia el exterior, centrándose fundamentalmente en su agenda económica. Aún hoy hay una cierta renuencia en la sociedad y en la política alemana a ejercer como potencia no solo económica o comercial, sino también en términos estratégicos. Por el contrario, Francia parece aspirar a que la Unión Europea asuma su cultura estratégica como propia y respalde la agenda de seguridad diseñada por París. España, por su parte, carece en buena medida de cultura estratégica como consecuencia de décadas de asilamiento en Europa y del seguidismo del eje franco-alemán desde su incorporación a la Unión.

Por otro lado, en buena parte de Europa prevalece una corriente de buenismo acompañado en ocasiones de un sentimiento de culpabilidad histórica y de un cierto complejo de inferioridad, que la incapacita para poder ejercer como un actor estratégico global. En definitiva, la Unión Europea debe dejar atrás el infantilismo estratégico que la ha caracterizado hasta la fecha y pasar a una fase de madurez estratégica.

Europa debe tener constancia en primer lugar del importante papel que debe jugar en el mundo en defensa de sus propios valores democráticos y occidentales, hoy amenazados tanto internamente como externamente. Por otro lado, Europa debe identificar con claridad cuáles son sus intereses estratégicos como actor global y estar dispuesta a desarrollar los medios y adoptar las decisiones necesarias para defenderlos.

En este terreno los ciudadanos europeos parecen ir por delante de sus representantes políticos. Así, una gran mayoría de europeos querrían un papel más relevante de la Unión en la lucha contra el terrorismo y se muestra a favor de una política de defensa común. Incluso existe una mayoría favorable a un Ejército Europeo. Sin embargo, en la agenda política europea solo se contemplan pasos muy limitados en esa dirección.

Europa necesita una comunidad estratégica para poder ser un actor relevante. El trabajo de las universidades, de los centros de investigación y de los think tanks dedicados a la política de defensa y seguridad es especialmente relevante no solo para crear esa cultura, sino para difundirla en la sociedad. También es fundamental el papel de los medios de comunicación, informando y debatiendo sobre cuestiones relacionadas con la seguridad. Solo creando una conciencia de defensa en los ciudadanos podremos avanzar con paso firme en la construcción de una verdadera seguridad y defensa europea.



Conclusión

La Unión Europea está inmersa en un doble proceso de decadencia. Por un lado, su peso demográfico y económico en el mundo es cada vez menor. Por otro, los valores occidentales que la sustentan están hoy amenazados tanto interna como externamente. Frente a ese doble proceso Europa debe reaccionar. En un mundo multipolar la Unión Europea tiene aún un papel importante que jugar. Primero para garantizar su propia existencia como proyecto político. Segundo para defender sus valores y sus intereses frente a actores cada vez más poderosos y hostiles. Tercero como un actor relevante para la seguridad y para la libertad en el mundo.

En este nuevo contexto tenemos que huir de la idea de una Europa fortaleza, ensimismada en sí misma y en sus propias crisis, incapaz de proyectarse al exterior. Europa debe también evitar la equidistancia entre aquellos que defienden los valores occidentales y aquellos que pretenden destruirlos. Europa, como actor estratégico, debe ser un aliado de Estados Unidos y el resto de las democracias occidentales en la defensa de nuestros valores y de nuestros intereses comunes.

Por último, hay que lograr una mayor integración entre las políticas de seguridad interior y de seguridad exterior. En la primera esfera sería necesario dar poderes ejecutivos a Europol para poder afrontar con mayores garantías de éxito la lucha contra el terrorismo, la criminalidad global y la ciberdelincuencia como amenazas transnacionales que afectan al conjunto de la Unión. Sería preciso a su vez mejorar la eficacia de FRONTEX en la seguridad de las fronteras exteriores y crear una Agencia Europea de Inmigración, que integre la actual Oficina Europea de Asilo, que sea capaz de generar una verdadera política común frente a uno de los mayores desafíos que tiene la Unión.

En la esfera de la seguridad exterior sería necesario un Comisario de Defensa que fuera capaz de integrar y no solo coordinar la obtención de capacidades militares comunes. Este Comisario debería gestionar un Fondo Europeo de Defensa con la potencia necesaria para desarrollar las capacidades que necesitarán las Fuerzas Armadas del futuro y como forma de impulsar el avance tecnológico que Europa necesita con urgencia.

No podemos caer en el fatalismo de nuestra propia decadencia. Europa debe reaccionar. La experiencia histórica del siglo XX nos enseña cuales son los riesgos de volver al pasado. Frente a aquellos que dentro y fuera de nuestras fronteras anuncian y promueven el fin de la Unión es necesario dar un paso al frente en la construcción de una comunidad política más cohesionada internamente y más presente en el mundo. Una seguridad y una defensa común puede ser la piedra angular sobre la que construir ese proyecto renovado.

Ignacio Cosidó es Director del Centro de Seguridad Internacional del Instituto de Política Internacional (Universidad Francisco de Vitoria)